



## Por qué EEUU mantendrá su enérgica política exterior

Soeren Kern \*

**Tema:** El nombramiento de Condoleezza Rice como Secretaria de Estado por el Presidente George W. Bush sin duda resultará en una política exterior norteamericana aún más firme durante los próximos cuatro años. Al reemplazar a Colin Powell, que con frecuencia se desviaba de la ortodoxia de la Casa Blanca, Bush ha dado a entender que está decidido a corregir la que fue una relación disfuncional durante su primer mandato, y que dificultó la ejecución de su política exterior. Acciones similares en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) muestran que Bush pretende asumir el pleno control de su burocracia de seguridad nacional. Esto implica que tanto él como el Vicepresidente Dick Cheney dominarán todos los aspectos de la toma de decisiones en la política exterior de EEUU. Centralizando el poder e imponiendo la disciplina, la Casa Blanca está sentando las bases para una política exterior aún más dura. No obstante, los “halcones” se verán constreñidos por limitaciones militares, económicas y políticas.

**Resumen:** Tanto los aliados como los enemigos de EEUU deberían dejar de abrigar la impresión de que la Casa Blanca prevé reorientar significativamente su política exterior durante este segundo mandato de la Administración Bush. Bush ha dicho que considera su reelección como una revalidación de su liderazgo y un mandato para que aplique una política exterior aún más inflexible en la búsqueda de los intereses nacionales de EEUU. Poco después de su reelección, Bush afirmó: “Gané capital, capital político, en la campaña y ahora tengo la intención de gastarlo. Ése es mi estilo”. Tras reunirse con Paul Martin, primer ministro de Canadá, el pasado 30 de noviembre, dijo a la prensa: “Acabamos de celebrar unas elecciones en nuestro país y el pueblo ha decidido que la política exterior de la Administración Bush continúe otros cuatro años”.

De hecho, la revitalizada Casa Blanca ya ha explicado en detalle una agenda para este segundo mandato que es audaz en cuanto a su alcance. A nivel nacional, Bush ha prometido reformar la Seguridad Social, revisar drásticamente el código fiscal, modificar el sistema de inmigración e implantar un poder judicial conservador que sobreviva durante muchos años a su Presidencia. En materia de política internacional, Bush ha anunciado que la gran estrategia de política exterior durante su segunda Administración será continuar con el proyecto de democratización del Gran Oriente Medio. También ha declarado su intención de continuar en Irak, mantener una guerra sin tregua contra el terrorismo y, de ser necesario, actuar de forma unilateral. En conjunto, Bush pretende reestructurar el Gobierno Federal, conseguir un dominio republicano a largo plazo en la

---

\* Soeren Kern

Investigador Principal, Área de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

política estadounidense y asegurar la hegemonía a largo plazo de EEUU en el escenario internacional.

Para conseguirlo, Bush ha nombrado una serie de figuras leales para dirigir las agencias clave del Gabinete, en un intento de ejercer un control absoluto sobre su Administración y conseguir que el Gobierno se amolde a su voluntad. La medida más significativa ha sido enviar a Condoleezza Rice al Departamento de Estado. Desde que Richard Nixon trasladó a Henry Kissinger de la Casa Blanca al Departamento de Estado ningún Presidente había adquirido tanto control sobre el aparato de política exterior. A partir de ahora la Casa Blanca estará en posición de presionar a dicho Departamento a aceptar la visión más enérgica respecto al mundo propugnada por Bush y Cheney. Así, la Administración Bush está en proceso de crear el equipo de política exterior más armónico de los últimos decenios por lo que a ideología se refiere, situando firmemente el centro de toma de decisiones de seguridad nacional en la Casa Blanca.

De hecho, no muchos otros presidentes han gozado de las oportunidades de las que goza Bush en la actualidad. No sólo ha conseguido una clara mayoría del voto popular, sino que los republicanos han aumentado su mayoría en la Cámara de Representantes y en el Senado. Además, por primera vez en 50 años, una Presidencia de dos mandatos terminará sin que se proponga al Vicepresidente como candidato en las siguientes elecciones presidenciales. Puesto que no es probable que Cheney, sin ambiciones políticas propias, se presente a las elecciones presidenciales de 2008, Bush disfrutará de una excepcional libertad de acción al no tener que intentar conseguir nunca más la ratificación popular.

Con todo, existen una serie de factores que juegan en contra del Presidente. Puede que Bush encuentre mayores dificultades para adoptar una línea dura durante su segundo mandato al disponer en la actualidad de una flexibilidad mucho menor que hace cuatro años por lo que respecta a hacer frente a crisis internacionales. Irak ha puesto en evidencia las limitaciones del poder estadounidense, magnificando las restricciones militares, financieras y diplomáticas del país, y los críticos advierten que Bush deberá volver a encontrar un equilibrio entre fines y medios. Además, Bush puede encontrarse con una fuerte oposición a su agenda de política interior, puesto que el país sigue dividido políticamente y Washington se encuentra polarizado.

#### **Análisis:**

##### *¿Quién dirigirá la política exterior estadounidense?*

El principal beneficiario del nombramiento de Condoleezza Rice como Secretaria de Estado es Dick Cheney. Con la salida de Colin Powell, la Administración pierde el principal defensor del tradicional internacionalismo republicano y Cheney no tiene que hacer frente ni siquiera a una oposición ideológica simbólica desde dentro del Gabinete. Esto le sitúa en una posición sin precedentes en la historia de EEUU, como uno de los Vicepresidentes más activos e influyentes. Bush escogió a Cheney como candidato a la Vicepresidencia en las elecciones de 2000 precisamente por su enorme talla y sus excelentes credenciales en materia de política exterior. De hecho, Cheney ha sido calificado a menudo de “el poder detrás del trono” de la Administración Bush.

En cuestiones de política interior, Cheney es *de facto* el asesor de seguridad nacional. Es el vínculo principal de la Casa Blanca entre el Pentágono y el Departamento de Estado, con una base de poder flotante que prácticamente ha marginado a la maquinaria normal de formulación de políticas existente bajo Rice. De hecho, mientras estuvo al cargo, ésta redefinió la función del asesor de seguridad nacional optando por un papel más

consultivo de cara al Presidente en vez de gestionar los procesos “interagencia” por los que tradicionalmente se ha venido desarrollando la política exterior. Por ejemplo, Rice se negó a coordinar las agencias, como el Pentágono y el Departamento de Estado, que frecuentemente se hallaban enfrentadas. En cambio, a menudo se ha puesto de parte de Cheney por identificarse ambos con la visión en blanco y negro de Bush y con su preferencia por la acción frente al diálogo.

Aunque Cheney es un defensor del poder estadounidense, no es un neoconservador. Aun así, antes de ser Vicepresidente, pasó algún tiempo en el American Enterprise Institute (AEI), un *think tank* de Washington reducto del pensamiento neoconservador. Fue allí donde Cheney entró en contacto con neoconservadores partidarios de una línea dura en política exterior, que argumentaban que EEUU había perdido la oportunidad de derrocar a Sadam Husein en 1991, que Sadam estaba reconstruyendo su arsenal de armas de destrucción masiva y que antes o después el dictador iraquí tendría que abandonar el poder.

De hecho, los ataques del 11 de septiembre convencieron a Cheney de que ya no era suficiente tratar el terrorismo simplemente como una cuestión de mantenimiento de la ley, sino que EEUU debía encontrar formas de actuar contra los terroristas antes de que éstos atacasen. De todos los asesores del Presidente, Cheney ha tenido la visión más consistentemente grave con respecto a la amenaza del terrorismo y la opinión generalizada es que fue el principal impulsor de la guerra con Irak. Cheney ha advertido repetidamente que quienes dan cobijo a los terroristas deberán enfrentarse a “la cólera de EEUU”.

Cheney ha conseguido arraigar su influencia en toda la Administración mediante el nombramiento de personas de ideas afines en cargos de importancia en la seguridad nacional, incluyendo a su mentor, Donald Rumsfeld. Rumsfeld, quien al igual que Cheney es un conservador más tradicional y pragmático, no del todo afín a los neoconservadores, apadrinó a Cheney en el inicio de su carrera política en 1969, cuando le contrató como asistente personal durante la Administración Nixon. Sus carreras han estado entrelazadas desde entonces.

Cheney y Rumsfeld comparten la misma visión estratégica y la creencia en la importancia del poder militar de EEUU, y ambos ven con escepticismo el hacer concesiones a otros países. A veces tachados de ser su propio eje del mal dentro de la Administración, Cheney y Rumsfeld han trabajado juntos de forma continuada para minar a Powell en casi todas las cuestiones principales de política exterior. Como resultado, Powell ha influido poco, por no decir nada, en el proceso de toma de decisiones de seguridad nacional, y tampoco ha sido eficaz en la defensa de los argumentos de la Administración en el extranjero. Rumsfeld, un hábil político en el ambiente de Washington, ha descrito los diferentes enfoques de los Departamentos de Estado y de Defensa de la siguiente forma: “El trabajo de Powell es hablar hasta acabar con ellos y el mío darles en la cabeza”.

Un coro cada vez mayor de comentaristas conservadores, sin embargo, ha expresado su deseo de que Rumsfeld sea reemplazado por alguien con un atractivo más amplio. Muchos de los halcones han pasado a criticar sus acciones por considerar que su incapacidad para llevar suficientes tropas de tierra a Irak tras la invasión ha supuesto un duro golpe para la viabilidad a largo plazo de la política exterior neoconservadora. Antes del 11 de septiembre Rumsfeld estaba muy ocupado poniendo a punto el enorme y conservador estamento militar estadounidense para hacer frente a las amenazas del siglo XXI (y mantener las fuerzas armadas estadounidenses como las más fuertes del mundo con diferencia), una promesa clave durante la campaña de Bush en 2000. Un elemento clave de su estrategia era reajustar la doctrina militar estadounidense reduciendo

sustancialmente las tropas de tierra de la época de la Guerra Fría y reemplazarlas con unidades más pequeñas y flexibles que pudiesen desplegarse rápidamente en cualquier parte del mundo. Ahora los críticos de Rumsfeld afirman que el resultado final de esta estrategia en Irak es que la capacidad de combate de EEUU está extendida al límite de sus posibilidades.

Rumsfeld ha superado la primera ronda de remodelación del Gabinete, sobreviviendo a Powell. Sin embargo, a diferencia de éste, Rumsfeld carece de un sustituto claro, aunque algunos ya han mencionado como tal al neoconservador Paul Wolfowitz, Vicesecretario de Defensa y otro de los impulsores de la guerra de Irak. En cualquier caso, la opinión generalizada es que Rumsfeld seguirá ocupando su puesto hasta después de las elecciones iraquíes, en enero de 2005.

Debido a los problemas de Powell con figuras clave de la Administración Bush, sus interlocutores extranjeros nunca han estado completamente seguros de que hablara en nombre de la Casa Blanca, lo cual complicaba incluso sus mayores esfuerzos diplomáticos. Además, Powell viajó menos que cualquiera de los Secretarios de Estado de los anteriores treinta años; sus tres predecesores inmediatos viajaron al extranjero casi el doble que él. Si bien Rice ha declarado abiertamente su impaciencia con la diplomacia tradicional, como Secretaria de Estado se espera que someta a las capitales europeas y a otras a un gran intento de persuasión estadounidense, a fin de actuar de acuerdo con las prioridades clave de la política exterior estadounidense. En marzo de 2004 Rice afirmó que EEUU debe revitalizar su diplomacia, añadiendo: "creo que tras el fin de la Guerra Fría, por desgracia no hemos prestado la suficiente atención a difundir nuestro mensaje".

Rice cuenta con un gran inmensurable del que carecen Powell, Cheney y Rumsfeld: su inigualable cercanía a Bush. La diferencia entre Rice y Powell no podría ser mayor: ella comparte gran parte de la visión elemental del mundo de Bush y ambos son políticamente conservadores y devotos cristianos. Rice es la perfecta personificación de la política exterior de Bush y es probable que refleje las opiniones de éste en todas las políticas más importantes. Tanto aliados como adversarios sabrán (para bien o para mal) que cuando habla Rice podrán estar seguros de que está hablando en nombre del Presidente y que cuando haga una promesa casi con total seguridad será capaz de cumplirla. Además, Rice estará bajo el control político de Bush y Cheney, lo que llevará a una mayor coherencia entre la estrategia de la Casa Blanca y las acciones del Departamento de Estado que durante la época de Powell. Todos consideran que Rice contará las cosas como son.

Aunque al comienzo de su carrera, Rice siguió una línea moderada, de la escuela pragmática de política exterior (su mentor fue el asesor de seguridad nacional Brent Scowcroft, un pragmático), al igual que Bush también es una moralista, y esto supone una diferencia clave. Desde el 11 de septiembre, Rice se ha convertido en una voz importante en defensa de una política exterior estadounidense firme y en ocasiones unilateral, afirmando: "Estos no son tiempos normales". Rice se ha descrito a sí misma en el pasado como una pragmática que entiende que las luchas de poder en el escenario mundial requieren hacer concesiones. Pero ha afirmado: "No puede existir una ausencia de contenido moral en la política exterior estadounidense. Y es más, el pueblo americano no aceptaría dicha ausencia. Los europeos se rien de esto y nos llaman ingenuos, pero nosotros no somos europeos; somos estadounidenses y tenemos unos principios diferentes."

Existen dos candidatos principales con posibilidades de hacerse con el puesto de Vicesecretario de Estado a las órdenes de Rice. John Bolton, en la actualidad Subsecretario de Estado para Control de Armamento y Seguridad Nacional y antiguo

vicepresidente de la AIE, hace campaña abiertamente por el puesto. Quizá el neoconservador partidario de la línea más dura dentro de la Administración Bush, ha propugnado la confrontación con Irán y Corea del Norte y ha demostrado abiertamente su desprecio hacia las Naciones Unidas. Se opone vehementemente al Tribunal Penal Internacional y, como principal responsable en materia de no-proliferación en EEUU, se cree que está presionando a Bush a adoptar un enfoque más coercitivo con respecto a Corea del Norte. El otro candidato es Elliott Abrams, un neoconservador que hace dos años fue nombrado director para asuntos de Oriente Medio y Norte de África en el Consejo de Seguridad Nacional (NSC). Abrams, que ha mostrado relaciones altamente amistosas con Israel y se ha identificado estrechamente con la posición del Partido del Likud, mantiene relaciones muy cercanas con Rice. Pero el nombramiento para cualquier puesto que requiera sesiones de confirmación en el Senado situará a Abrams (y a la Casa Blanca) en una posición incómoda, ya que es probable que los demócratas saquen a relucir su papel en el escándalo Irán-Contra durante la era Reagan.

También se espera que Rice reemplace al Secretario de Estado Adjunto para Asuntos de Oriente Medio, William Burns, quien ha comentado a personas de su entorno que le gustaría abandonar su puesto para convertirse en el próximo embajador estadounidense en Rusia. Un nombre que se ha mencionado como posible sucesor de Burns es el de Danielle Pletka, una analista de Oriente Medio dentro del AEI partidaria de una línea dura. Pletka, quien, al igual que Abrams, es judía, es una firme defensora de Israel.

En el NSC, Stephen Hadley, que mantiene estrechos lazos con Cheney y Rumsfeld, relevará en el cargo a Rice como asesor de seguridad nacional. Hadley ha servido a cuatro Presidentes, pero su larga carrera se ha desarrollado entre los bastidores de la política estadounidense. Mano derecha de Rice desde que Bush accedió al poder, es otro pragmático intuitivo pero también es extremadamente leal a la visión del Presidente. Fue el autor de un plan para tratar de negociar con Corea del Norte antes de que se descubriese que Pyongyang estaba intentando de forma secreta enriquecer uranio para crear armas nucleares.

La Casa Blanca también ha nombrado a otro leal, Porter Goss, para asumir el liderazgo de la CIA. Goss, antiguo agente de este organismo y antiguo presidente republicano de la Comisión de Inteligencia de la Cámara, está llevando a cabo una remodelación de la agencia dirigida a hacer más eficiente una burocracia de espionaje anticuada y reacia al riesgo. La Casa Blanca se encuentra bajo presión para resolver los problemas con la inteligencia estadounidense que puso de manifiesto el atentado del 11 de septiembre y los fallos relacionados con las estimaciones de existencia de armas de destrucción masiva en Irak.

Muchos de los problemas de la agencia se derivan de una excesiva dependencia del uso de las tecnologías para recopilar información y la correspondiente desatención a los agentes secretos. En una orden presidencial fechada el 18 de noviembre, Bush ordenó a Goss que aumentase en un 50% la cifra de agentes secretos cualificados y analistas de inteligencia en la CIA, una medida ambiciosa que supondría la contratación y formación de varios miles de personas en los próximos años. Bush también solicitó un aumento del 50% en la cifra de agentes de la CIA que dominasen "idiomas fundamentales para las misiones", tales como el árabe. Goss afirmó que su objetivo será enfatizar una cultura de toma de riesgos, pero también pretende imponer disciplina. En un memorando a los empleados de la CIA, Goss afirmó: "También pretendo que no quede duda alguna acerca de cuáles son las reglas del juego. Apoyamos a la Administración y a sus políticas en nuestro trabajo. Como empleados de la agencia no nos identificamos con la oposición a la Administración o sus políticas, no apoyamos ni defendemos tal oposición."

*¿Política exterior con diplomacia o sin ella?*

¿Marca esta reestructuración del equipo de política exterior un aumento de la preponderancia de una visión neoconservadora del mundo dentro de la Administración?  
¿O señala un cambio de énfasis en este segundo mandato, de la guerra a la diplomacia?  
La respuesta a ambas preguntas es sí.

Es cierto que la ideología neoconservadora ejerce una influencia considerable sobre la Casa Blanca de Bush y que los neoconservadores están dispuestos a acumular aun más poder durante los próximos cuatro años. Sin embargo, también es cierto que las opciones políticas de la Administración Bush se encuentran más restringidas que anteriormente porque el poder militar de EEUU está siendo explotado al límite de sus posibilidades debido a las obligaciones en Irak, mientras que los recursos financieros estadounidenses se están viendo gravemente limitados por unos amplios déficit. De hecho, Irak afecta prácticamente a todos los demás aspectos de la política exterior de EEUU; tender la mano en busca de aliados podría ser una opción pragmática.

No obstante, a pesar de estas realidades, no parece que los neoconservadores estén dispuestos a transigir. De hecho, aunque la mayor parte de los neoconservadores siguen en gran medida fuera de la Administración, desde las pasadas elecciones se han estado movilizand activamente para determinar la dirección de las políticas. Por ejemplo, el Center for Security Policy (CSP), un *think tank* neoconservador que desde hace tiempo viene manteniendo lazos con los principales halcones de la Administración Bush, expuso el 5 de noviembre lo que denomina “una lista de las tareas que el mundo exigirá a este Presidente y a sus subordinados durante este segundo mandato”. En dicha lista se solicita: (1) un “cambio de régimen” en Irán y Corea del Norte; (2) hacer frente a la amenaza que suponen China, Rusia y “el surgimiento de una serie de regímenes agresivamente antiamericanos en América Latina”; y (3) “enfrentarse a la dinámica subyacente que ocasionó el que Francia y Alemania fuesen tan problemáticos durante el primer mandato, a saber, su voluntad de hacer causa común con nuestros enemigos por puro beneficio y su deseo de emplear a la UE y su nueva Constitución (así como otros mecanismos e instituciones internacionales) para frustrar la expansión y la aplicación del poder estadounidense en los casos en los que Washington lo estimaba necesario”.

Más concretamente, una coalición de neoconservadores está presionando a Bush para que adopte una política más coercitiva hacia Corea del Norte, a pesar de la fuerte oposición de China y Corea del Sur. Corea del Norte ocupó un puesto importante en las conversaciones mantenidas entre Bush y los dirigentes del Noreste Asiático, incluyendo al Presidente chino Hu Jintao, en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) celebrada en Santiago de Chile del 19 al 21 del pasado noviembre. Bush dijo que su paciencia con Pyongyang y los esfuerzos por parte de este régimen de paralizar las negociaciones a seis bandas que estaban teniendo lugar estaba llegando a su límite y que Washington propugnaría pronto medidas más contundentes contra Corea del Norte de no avanzarse en el tema de un acuerdo para que Corea desmantelase su programa nuclear.

El 22 de noviembre William Kristol, un neoconservador muy influyente que también preside el Project for the New American Century (PNAC), distribuyó entre los periodistas y creadores de opinión de Washington DC un memorando titulado “Toward Regime Change in North Korea” en el que hacía referencia a dos artículos recientes, incluyendo uno publicado el 23 de noviembre por Nicholas Eberstadt, un especialista en Corea del AEI. El artículo, titulado “Tear Down This Tyranny”, pide la aplicación de una estrategia de seis puntos destinada a derrocar al Presidente de Corea del Norte, Kim Jong Il. Eberstadt sostiene que Washington debería preparar los “instrumentos no diplomáticos para reducir la amenaza que supone Corea del Norte”, defendiendo que prepararse para el uso deliberado de dichas opciones “aumentará de hecho las probabilidades de éxito diplomático”. También solicita una purga de los miembros del Departamento de Estado

que durante el primer mandato de Bush abogaron por entablar conversaciones con el régimen de Pyongyang. Sus opiniones están en gran medida en línea con las de John Bolton.

Otro artículo, publicado en *The New York Times* el 22 de noviembre bajo el título "Japanese Official Warns of Fissures in North Korea", describe indicios recientes citados por dirigentes políticos y medios de comunicación japoneses (incluyendo desertiones de alto nivel y la supuesta circulación de panfletos antigobierno) de que Kim podría estar perdiendo poder. El artículo llamaba la atención, en concreto, sobre una reciente declaración de Shinzo Abe, Secretario General del Partido Democrático Liberal de Japón actualmente en el poder, en la que afirmaba que un "cambio de régimen" era una posibilidad nada desdeñable y que se debía "comenzar con simulacros de lo que debería hacerse llegado ese momento". El 24 de noviembre apareció en *The Wall Street Journal* otro artículo con respecto a este asunto que sugería ejercer presión para la adopción de un enfoque de línea más dura de cara a Pyongyang.

#### *¿Que deberíamos esperar de un segundo mandato de Bush?*

La Casa Blanca ya ha dicho que el principal objetivo de política exterior durante los próximos cuatro años será la democratización del mundo árabe. Bush lo ha llamado el "siglo de la libertad". La mayoría de los miembros del equipo de política exterior de Bush comparten esta visión de que la reforma de Oriente Medio es un imperativo moral, en vez de intentar explicarla sencillamente como parte de una agenda política. Powell y el Departamento de Estado no han mostrado demasiado entusiasmo al respecto debido a que son realistas que opinan que tales metas son inalcanzables y que distraen de la persecución de los intereses nacionales de EEUU, estrechamente interpretados.

Pero los neoconservadores son moralistas, no realistas. Y como Bush, Rice considera que el mejor camino hacia la paz y la seguridad es a través de la instauración de la democracia en países donde ésta no existe. De existir alguna "Doctrina Rice", ésta sería que EEUU debe estar dispuesta a hacer uso de su enorme poder en pro de la libertad y la democracia. En propias palabras de Rice: "No hay nada malo en hacer algo que beneficia a toda la humanidad".

Para los palestinos, esto significa democracia en primer lugar y un Estado después, lo opuesto a lo planteado por la fórmula pragmática. De hecho, no se espera que Bush ejerza demasiada presión sobre Israel durante este segundo mandato y los analistas dentro y fuera del Gobierno estadounidense dudan que Rice quiera cuestionar las creencias más fundamentales de Bush, especialmente su apoyo sin límites a Sharon, el líder israelí.

De hecho, las esperanzas de que durante su segundo mandato Bush vaya a adoptar un enfoque más ecuánime con respecto al problema palestino se vieron frustradas después de que el pasado 11 de noviembre éste invitase a la Casa Blanca a Natán Sharansky, antiguo disidente soviético y actualmente uno de los principales halcones israelíes, para discutir su nuevo libro, titulado "The Case for Democracy". Sharansky fue la inspiración tras el discurso de Bush el 24 de junio de 2002 en el que hizo del llamamiento a la reforma democrática de la Autoridad Palestina el eje de su visión de la paz en Oriente Medio. Imitando una dicotomía común en Bush, Sharansky describe un mundo "dividido entre aquéllos que están preparados para hacer frente al mal y aquéllos que prefieren contemporizar con el". En el libro, Sharansky (que ha acusado a Sharon de ser demasiado blando con los palestinos) afirma que no deberían realizarse concesiones ni deberían existir fondos ni legitimidad para los palestinos a menos que éstos adoptasen un régimen democrático, y que en caso de hacerlo debería aplicárseles un Plan Marshall moderno.

La política estadounidense para Oriente Medio ha dependido durante decenios de consideraciones de política interna y Rice se ha resistido a representar un papel destacado en las negociaciones de paz de Oriente Medio, aun después de que Bush la identificase como su enviada clave, quizá debido a la propia ambivalencia del Presidente acerca de dicho esfuerzo. Aunque en su "hoja de ruta" de 2002 Bush sugirió un Estado palestino para 2005, durante su conferencia de prensa conjunta con Tony Blair el pasado 12 de noviembre quedó claro que la fecha límite de 2005 había sido pospuesta hasta finales del mandato de Bush (2008).

Todo esto sugiere que puede que no se produzcan grandes avances en las relaciones EEUU-Europa durante este segundo mandato. De hecho, la Casa Blanca ha estado enviando señales contradictorias acerca de su agenda de reparación de las relaciones con ésta.

Por un lado, Rice ha enviado señales de alarma por toda Europa cuando, al preguntársele el modo en que EEUU debería tratar a los países que se han opuesto a la guerra en Irak, ésta respondió: "Castigar a Francia, ignorar a Alemania y perdonar a Rusia". También dijo a una serie de diplomáticos en una reunión de embajadores de la UE que el Protocolo de Kyoto para reducir los gases de efecto invernadero estaba "muerto".

Por otro lado, presionó para que el Secretario General de la OTAN Jaap de Hoop Scheffer fuese el primer mandatario extranjero en reunirse con Bush en la Sala Oval tras su reelección. Si bien los europeos recibirían con agrado cualquier señal de entusiasmo de Washington con respecto a la alianza transatlántica, los analistas opinan que este cortejo estadounidense a la OTAN es calculado y que pretende encontrar un alivio para las fuerzas estadounidenses desplegadas en el extranjero y terminar en un momento dado pasando la responsabilidad a los europeos.

Sin embargo, aun cuando Washington suavice su tono diplomático, un cambio de tono no debería confundirse con el deseo de perseguir políticas más afines a los gustos de Europa. Al preguntársele qué es lo que haría para reparar el problema de imagen estadounidense en el extranjero, Bush no ofreció ni mucho menos cambios en sus políticas. Tan sólo dijo: "Tenderé la mano a otros y explicaré por que tomo las decisiones que tomo".

Quizá la mayor de las pruebas para la relación transatlántica sea la cuestión de Irán. De hecho, Irán podría convertirse en la primera gran prueba para Condoleezza Rice. En la Casa Blanca no hay duda de que Teherán está llevando a cabo un programa de armas nucleares y la Administración Bush se sigue mostrando profundamente escéptica acerca de la perspectiva de que los europeos puedan desbaratar las aspiraciones nucleares iraníes. Uno de los motivos es que en los últimos años el programa nuclear de Irán ha ido uniéndose estrechamente al orgullo nacional, haciendo más difícil si cabe que el régimen iraní renuncie a él.

El consejo rector (compuesto por 35 países) de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (IAEA), la organización de supervisión nuclear de las Naciones Unidas, aprobó una resolución muy suavizada el pasado 29 de noviembre donde se acogía con agrado la congelación total por parte de Irán de una parte importante de su programa nuclear. La resolución, aprobada por consenso (sin voto), elimina la posibilidad de que el grupo lleve la cuestión de Irán ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para una posible censura o incluso sanciones. También rescata un acuerdo alcanzado con el Reino Unido, Francia y Alemania que exige a Irán suspender todas sus actividades de enriquecimiento de uranio a cambio de unas negociaciones acerca de posibles recompensas para Irán que comenzarían en diciembre.



La Administración Bush ha intentado en numerosas ocasiones persuadir al resto de los miembros del consejo rector para que debatan el tema de Irán en el Consejo de Seguridad. En una declaración una vez aprobada la resolución, el responsable de la delegación estadounidense acusó a Irán de engaño y al consejo de la IAEA de irresponsabilidad. Y lo que es más inquietante, EEUU anunció que podría decidir de forma unilateral enviar el caso de Irán al Consejo, una acción a la cual se oponían el Reino Unido, Alemania, Rusia, China y otros países.

El objetivo de los europeos es convencer a Irán de que las recompensas derivadas de abandonar su programa de enriquecimiento de uranio superan con creces a los beneficios de dicho programa. Pero a los iraníes no se les ofreció nada concreto a cambio de suspender el enriquecimiento de uranio y las negociaciones han sido ampliamente criticadas en Irán como una capitulación del país. Además, el acuerdo europeo, que no discute las consecuencias para Irán en caso de que rompiese dicho acuerdo, corre el riesgo de ser minado no sólo por Irán sino también por EEUU.

Pero de hecho, con la resolución de la IAEA saldrían ganando todos, incluida la Casa Blanca, puesto que dicha resolución altera drásticamente el modo en que la comunidad internacional juzgará a Irán a partir de ahora. Así, podría hacer más fácil para EEUU el presentar el caso de Irán ante el Consejo de Seguridad en caso de que Irán violase dicha suspensión. Si Irán incumple sus promesas, los neoconservadores presionarán a Bush para que haga frente al problema de Teherán en el Consejo de Seguridad; y posteriormente lo más probable es que a esto le sigan llamamientos al uso de la fuerza y a un cambio de régimen.

La única pregunta que queda por responder a los europeos y a algunos otros es si los neoconservadores serán capaces de perseguir sus políticas de forma significativa. Las acciones preventivas (el elemento clave de la estrategia neoconservadora) no parecen ser viables a corto plazo puesto que EEUU ya tiene bastante en la actualidad con Irak. Es más que probable que los halcones se vean obligados a alcanzar un equilibrio entre la retórica de la confrontación y la realidad de los acuerdos. Aun así, de lo que no cabe duda alguna es de que EEUU seguirá adoptando una postura firme en materia de política exterior.

**Conclusiones:** Al pasar Condoleezza Rice a sustituir a Colin Powell en la Secretaría de Estado, el equilibrio de poder dentro de la Casa Blanca se inclinará hacia sus miembros de enfoque más duro. Los ideólogos neoconservadores ya han puesto en marcha un intento de determinar la dirección de las políticas para Corea del Norte, Oriente Medio e Irán. Sin embargo, aun cuando los neoconservadores adquieran cada vez más poder, no está claro que vayan a ser capaces de perseguir sus políticas de forma significativa. Sus ambiciones se verán restringidas por limitaciones militares, económicas y políticas.

*Soeren Kern*

*Investigador Principal, Área de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano*